Reforma Constitucional que modifica el quórum de Leyes Orgánicas Constitucionales
Boletín N° 7876-07

Una de las modificaciones más trascendentes que la Carta Constitucional de 1980 incorporó al ordenamiento jurídico chileno, fueron las denominadas leyes orgánicas constitucionales. Se trata de normas legales que requieren de un alto quórum de aprobación y, además, son sometidas al control preventivo del Tribunal Constitucional.

Debe recordarse, a su respecto, que un conjunto de ideas subyacía en el constituyente de 1980 al establecer este tipo de leyes. Por una parte, dar estabilidad a ciertas materias que provocaron traumas durante los años setentas, como por ejemplo lo relativo a la enseñanza. Se pensó regular de esta manera un grupo de materias que se consideró básicas para el funcionamiento de la República, evitando así, que estas instituciones fundamentales sean cambiadas por mayorías circunstanciales. Pero también, hubo situaciones en las cuales se trató simplemente de postergar decisiones sobre las cuales no había consenso, entre los órganos asesores de la Junta de Gobierno, respecto a la forma constitucional de regularla. A lo anterior, se sumó luego la interpretación del Tribunal Constitucional de lo que en doctrina se denomina el "complemento indispensable" que por tal vía extendió las materias de las leyes orgánicas constitucionales a cuestiones no consideradas en el texto de la Ley Matriz, doctrina que la reforma de la ley N° 18.825, plasmó constitucionalmente el señalarse que ya no eran las leyes orgánicas constitucionales, sino las normas legales las que requería de un determinado quórum, interpretación de perniciosas consecuencias en nuestro derecho vigente, pues hay casos, como el Código Orgánico de Tribunales que prácticamente, en rigor, se encuentra disperso en toda la legislación..

Ha de recordarse, por otra parte, que la Comisión de estudio de la Nueva Constitución (Comisión Ortuzar) en el artículo 69 propuesto proponía que estas leyes fueran aprobadas con el quórum de mayoría absoluta de los miembros de Cada Cámara, similar a lo que ocurre en España y Francia, y fue la Junta de Gobierno, la que le elevó el quórum a tres quinto similar a una ley interpretativa de Constitución, y sólo con la ley N° 18.825 se rebajó el quórum a los actuales cuatro séptimos, salvo en la materia regulada en la disposición transitoria decimotercera, que requiere de tres quintos.

Existen dos formas de modificar la leyes orgánicas constitucionales, una, que podría denominarse integral que implica eliminar del texto constitucional toda la referencia a las leyes orgánicas, como lo propone Pablo Ruiz Tagle en su ensayo "La Constitución del Bicentenario" (Propuesta de Reforma. Constitucional del

Senador Eduardo Frei en la Comisión Especial sobre Régimen Político de la Cámara de Diputados de la República de Chile, 3 de diciembre de 2008)" y una segunda, más modesta, que implica sólo una rebaja del quórum de aprobación de tales leyes y que las asimila a las que la Constitución denomina "leyes de quórum calificado" en que su aprobación, modificación y derogación requiere de la mayoría de los Diputados y Senadores en ejercicio, volviendo a la propuesta original de la Comisión Ortuzar.

Como se ha indicado, en el Derecho Comparado, Francia y, especialmente, España existe estas normas orgánicas de quórum especial, pero sin que se exija una mayoría tal alta para su aprobación que hace, como señala Ruiz-Tagle, que exista un verdadero amarre o empate legislativo que impida la concreción de ciertas políticas públicas.

El sistema consagrado en la Carta Constitucional, además, ha hecho que las leyes interpretativas de la Constitución prácticamente no tengan sentido, pues su quórum similar a la mayoría de lo requerido para una reforma constitucional y el control preventivo que ejerce el Tribunal Constitucional en tales preceptos, induce a que las enmiendas se hagan directamente a la Ley Matriz, por lo que se propone rebajar también el quórum de este tipo de leyes.

La propuesta que sometemos a la consideración de la Honorable Cámara de Diputados equipara en cuanto a su votación a ambos tipos de leyes, pero las diferencia en que sólo las orgánicas constitucionales tendrán el control constitucional preventivo, pues las de quórum calificado sólo pueden ser objeto de una revisión constitucional ex post, sea por la vía de un requerimiento o por el ejercicio de la acción de inaplicabilidad.

También se busca, volver al concepto de que son leyes orgánicas constitucionales y no normas o materias las que se regulan, de manera que tales cuestiones sean reguladas en un conjunto orgánico coherente y no disperso y esparcido por toda la legislación.

En cuanto a las materias que tratan una y otras leyes, serían las mismas que hoy están consignadas en el texto constitucional, por entender que una reforma de ese tipo implica un ejercicio más propio del constituyente original y no del derivado. Finalmente, se propone corregir una anomalía generada por la negociación política del 2005 que estableció que el quórum para modificar el sistema electoral para el senado requiere de los tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio.

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

"Artículo único. Introdúcense las siguientes modificaciones en la Constitución Política de la República:

a) Reemplázase el artículo 66, por el siguiente:

"Artículo 66. Las leyes que interpreten preceptos constitucionales necesitarán, para su aprobación, modificación o derogación, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Las leyes a las cuales la Constitución confiere el carácter de orgánicas constitucionales o de quórum calificado requerirán, para su aprobación, modificación o derogación, de la mayoría de los diputados y senadores en ejercicio.

Las demás leyes requerirán la mayoría de los miembros presentes de cada Cámara, o de las mayorías que sean aplicables conforme a los artículos 68 y siguientes.".

b) Derógase el inciso segundo de la disposición transitoria decimotercera.".